Aboriginal Affairs and Northern Development Canada
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada

Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales :

Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35

- septembre 2014 -

Une fois finalisée, la présente politique provisoire remplacera toutes les versions précédentes de la Politique sur les revendications territoriales globales du Canada

Canada

Pour obtenir des renseignements au sujet des droits de reproduction, veuillez communiquer avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au numéro 613-996-6886 ou à l'adresse suivante : droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca

www.aadnc-aandc.gc.ca
1-800-567-9604
TTY seulement 1-866-553-0554

QS-6342-000-FF-A1
Catalogue : R3-217/2014F-PDF
ISBN : 978-0-660-22508-1

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord, 2014

Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales

Note au sujet du texte :

La population autochtone représente le segment de la population canadienne qui croît le plus rapidement, près de 50 pour cent des Autochtones étant âgés de moins de 25 ans. Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de travailler en partenariat afin de créer de nouvelles occasions susceptibles de favoriser le succès et la prospérité économique à long terme et s'engage à aller de l'avant avec ses partenaires autochtones afin d'obtenir des résultats concrets et durables dans l'ensemble du pays.

Le gouvernement du Canada reconnaît qu'il est impossible de dégager ces possibilités sans traiter comme il se doit des droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est dans notre intérêt collectif de concilier les droits et intérêts de tous les Canadiens et de permettre aux collectivités autochtones d'avoir accès à des possibilités de développement qui créent des emplois et qui favorisent la croissance et la prospérité économiques.

À cette fin, le gouvernement du Canada élabore actuellement un nouveau cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35. Ce cadre sera élaboré de façon progressive et au moyen d'un dialogue avec les partenaires. Dans un premier temps, le Ministre des Affaires autochtones et développement du Nord Canada a nommé M. Douglas Eyford à titre de représentant ministériel spécial chargé de la mobilisation des groupes autochtones et des principaux intervenants à l'égard de la *Politique des revendications territoriales globales*, qui a d'abord été créée en 1973 et dont la dernière mise à jour a été publiée en 1986. Les groupes autochtones demandent depuis longtemps que cette politique soit révisée et le gouvernement du Canada répond à cet appel.

Afin d'amorcer ce dialogue, le gouvernement du Canada publie le document intitulé *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*. Cette politique provisoire constitue un point de départ des discussions avec les partenaires et expose l'approche actuelle du gouvernement du Canada dans la négociation de traités, y compris les changements survenus depuis la publication de la dernière mise à jour de la politique en 1986. Cette politique provisoire comporte également des changements apportés en réponse aux engagements précédents et au rapport Eyford (2013), ainsi qu'aux *Principes relatifs à la reconnaissance et à la réconciliation des droits prévus à l'article 35*, qui ont été élaborés conjointement par la Couronne et par les chefs des Premières Nations, avec l'appui de l'Assemblée des Premières Nations, par l'entremise du Comité principal de surveillance sur les revendications globales.

La présente politique provisoire n'est pas destinée à être exhaustive ou à exclure d'autres sujets possibles et ne saurait être considérée comme un document d'orientation final. Il s'agit plutôt d'une politique provisoire énonçant la position actuelle des hautes instances du gouvernement du Canada **comme point de départ des discussions avec ses partenaires.** Elle permettra la tenue de discussions plus éclairées sur les éléments à inclure dans cet important premier volet du

nouveau cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35. Le gouvernement du Canada souhaite que le présent document constitue le fondement d'un dialogue respectueux et constructif sur la façon dont nous pouvons travailler en partenariat pour renouveler la relation entre les Canadiens autochtones et les autres Canadiens.

Le gouvernement du Canada aimerait obtenir vos commentaires.

Vos commentaires aideront à renouveler et à réformer la Politique du Canada à l'égard des revendications territoriales globales. Le Ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a nommé M. Douglas Eyford à titre de représentant ministériel spécial chargé de la mobilisation des groupes autochtones et des principaux intervenants en se fondant sur ce document. L'engagement prendra différentes formes, notamment s des rencontres en personne, des échanges par courriel à article35-section35@aadnc-aandc.gc.ca et à travers des applications en ligne http://www.aadnc-aandc.gc.ca/article35. Des renseignements plus détaillés sur les possibilités de présenter des commentaires figurent à la fin du présent document.

Veuillez visiter le site Web d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour obtenir plus de détails.

Table of Contents

Avant-propos 7

SECTION 1 : APERÇU 12
Objectifs des négociations 12

SECTION 2 : PORTÉE DES NÉGOCIATIONS 13
Négociation des traités sur les terres et des ressources 13
a)Certitude 13
b)Certitude concernant les droits autres que fonciers 14
c)Approches progressives à l'égard de la négociation des traités 14
d)Terres 14
e)Terres visées par un traité 14
f)Territoires partagés et chevauchement des revendications 15
g)Revendications transfrontalières 15
h)Zones extracôtières 16
i)Faune 16
j)Droits tréfonciers 16
k)Partage des recettes de l'exploitation des ressources 17
l)Gestion de l'environnement 17
m)Transfert de capitaux 17
n)Gestion des actifs obtenus dans le cadre des règlements 18
o)Programmes 18
p)Questions fiscales 18
q)Bénéficiaires des traités 18
r)Règlement des différends 19

Négociations sur l'autonomie gouvernementale 19

Négociation des ententes hors traités 19

Regroupement des groupes autochtones 20

Intérêts du public et des tiers 20

SECTION 3 – Processus et procédures de négociation des traités 21
Le processus de négociation des traités à l'extérieur de la Colombie-Britannique 21
Le processus des traités de la Colombie-Britannique 22

Mise en œuvre 23

Comité directeur fédéral 23

Glossaire 25

Avant-propos

Les droits ancestraux prévus à l'article 35 sont reconnus et confirmés par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Aborder la question des droits ancestraux au moyen de la négociation est essentiel pour promouvoir la réconciliation avec les peuples autochtones au Canada. Les négociations permettent d'en arriver à des solutions positives qui assurent un équilibre des droits et des intérêts de tous les Canadiens et donnent aux collectivités autochtones accès à de nouvelles possibilités de développement économique qui créent des emplois et de la croissance.

Le gouvernement du Canada élabore un cadre de politique renouvelé dans le but d'offrir des options et des occasions qui permettent plus de souplesse pour aborder la question des droits et des intérêts autochtones au moyen du dialogue avec les partenaires, et pour mettre à jour sa Politique sur les revendications territoriales globales, vieille de 30 ans.

Ce cadre de politique renouvelé comportera des outils visant à promouvoir la réconciliation à court et à long terme, de manière à ce que les collectivités autochtones aient accès aux avantages économiques leur permettant de combler leurs besoins immédiats et ceux des générations futures. La réconciliation favorise un climat propice au développement des ressources et de l'économie pouvant profiter à tous les Canadiens; elle concilie aussi les droits ancestraux avec les intérêts de la société en général.

En 1973, le gouvernement fédéral a annoncé sa première politique expliquant les modalités prévues avec les Autochtones au sujet de la négociation et du règle des revendications de titres et de droits ancestraux (aussi connues sous le nom de revendications territoriales globales ou de « traités modernes »). La politique, qui énonce l'approche du Canada concernant la négociation des revendications territoriales globales ou des traités avec les groupes autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux, a été clarifiée en 1981, par la publication d'*En toute justice : une politique des revendications des Autochtones – revendications globales* et réaffirmée en 1986, par la *Politique sur les revendications territoriales globales*.

L'approche stratégique du Canada en matière de négociation de traités a considérablement évolué grâce aux discussions qui ont eu lieu avec les groupes autochtones et les partenaires provinciaux et territoriaux dans le cadre des tables de négociation et en raison des différents jugements rendus par les tribunaux.

Ce document provisoire énonce l'approche du Canada à l'égard de la négociation des traités, témoignant des changements importants qui se sont produits depuis la publication de la *Politique sur les revendications territoriales globales*, en 1986. Il ne vise pas à rendre compte de toutes les questions particulières qui ont été intégrées dans les traités modernes conclus depuis 1975, et dont le nombre dépasse 26. Cependant, ces accords illustrent le caractère flexible et évolutif de l'approche stratégique du Canada par rapport à la négociation des revendications territoriales globales.

Le renouvellement par le Canada de sa politique sur la négociation des revendications territoriales globales et l'établissement du présent document reposent sur les principes décrits ci-dessous.

Principes relatifs à la reconnaissance et à la réconciliation des droits prévus à l'article 35

La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada. Les droits ancestraux reconnus et confirmés au paragraphe 35(1) sont plus facilement définis, premièrement, comme les moyens par lesquels la Constitution reconnaît le fait qu'avant l'arrivée des Européens en Amérique du Nord, les terres étaient déjà occupées par des sociétés autochtones distinctes et, deuxièmement, comme les moyens par lesquels l'on effectue un rapprochement entre cette occupation antérieure et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne sur le territoire canadien. Le contenu des droits ancestraux doit servir ces deux objectifs[1]. Cela constitue le cadre constitutionnel pour la réconciliation de la préexistence des sociétés autochtones et de la souveraineté de la Couronne, qui exige des processus de réconciliation. C'est dans cette perspective que le Canada reconnaît l'importance de veiller à ce que ses relations avec les peuples autochtones soient fondées sur la reconnaissance et le respect mutuels en ce qui concerne les principes de réconciliation suivants qui découlent de l'article 35.

1. Le Canada reconnaît que la réconciliation est un objectif fondamental de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La réconciliation est un processus continu permettant aux peuples autochtones et à la Couronne de travailler ensemble à établir et à maintenir un cadre de vie commune fondé sur le respect, pour favoriser des collectivités autochtones solides, saines et durables. La réconciliation consiste à faire un rapprochement entre la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de la Couronne, et à établir un juste équilibre entre les droits des Autochtones et les intérêts de la société en général. La réconciliation exige que tous fassent des compromis et soient de bonne foi.

La réconciliation oriente les actions de la Couronne en regard des droits prévus à l'article 35 et étaye les relations élargies de la Couronne avec les peuples autochtones.

L'approche du Canada à l'égard de la réconciliation est fondée sur les principes juridiques énoncés par les tribunaux ainsi que sur la négociation et le dialogue avec les peuples autochtones ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux.

2. Le Canada reconnaît que les peuples autochtones ont des droits reconnus par l'article 35, et que les processus de réconciliation doivent être fondés sur ces droits. Les droits prévus à l'article 35 incluent les droits ancestraux, y compris le titre autochtone, et les droits issus de traités.

Les tribunaux ont indiqué qu'il existe toute une gamme de droits ancestraux. Ils ont établi des critères juridiques précis qui permettent d'établir le bien-fondé des revendications, y compris en ce qui concerne le titre autochtone.

Le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral au sens de l'article 35.

[1] ***R. c. Van der Peet***, [1996] 2 R.C.S. 507 (paragraphe 43).

3. Le Canada reconnaît que la réconciliation des droits prévus à l'article 35 n'est pas limitée aux traités modernes globaux, mais qu'elle peut inclure d'autres formes d'ententes et d'arrangements constructifs, sans le besoin d'extinction.

Dans les secteurs de compétence fédérale, le Canada reconnaît que le recours aux processus de réconciliation pourrait mener à des ententes relevant des traités modernes ou d'autres arrangements constructifs, y compris, mais sans s'y limiter, les ententes qui ne sont pas des traités, c'est-à-dire les contrats, les lois, les protocoles d'entente ainsi que les processus de consultation et d'accommodement.

Dans le cadre de négociations, où toutes les parties font des concessions, les traités modernes et autres arrangements constructifs peuvent offrir un climat de prévisibilité et de clarté aux peuples autochtones et aux gouvernements au chapitre des droits respectifs de propriété, de l'utilisation et de la gestion des terres et des ressources, ainsi que de la prévisibilité et de la clarté concernant l'exercice de l'autonomie gouvernementale des Autochtones au sein de la fédération canadienne.

4. Le Canada reconnaît que l'honneur de la Couronne est un principe directeur pour la conduite de la Couronne fédérale dans tous les processus fédéraux visant la réconciliation des droits visés par l'article 35.

Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de préserver l'honneur de la Couronne, qui oblige le Canada et ses ministères, organismes et représentants d'agir avec honneur, intégrité et équité dans toutes leurs négociations avec les peuples autochtones. L'honneur de la Couronne crée des obligations légales selon les circonstances.

5. Le Canada reconnaît que l'honneur de la Couronne a l'obligation légale de consulter et, si nécessaire, de proposer des accommodements lorsqu'elle envisage de prendre une décision qui pourrait porter préjudice aux droits ancestraux ou issus de traités, établis ou potentiels.

Le Canada a élaboré des lignes directrices à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter. Les efforts de consultation et d'accommodement déployés par la Couronne doivent respecter le principal objectif de la réconciliation.

6. Le Canada reconnaît l'importance de mettre en application des traités modernes de manière à faire honneur à la Couronne.

La réconciliation exige que les clauses des traités modernes soient interprétées d'une façon raisonnable et téléologique, en conformité avec les principes énoncés par les tribunaux afin de trouver l'intention commune des parties, et en tenant compte des modalités négociées par les parties.

Les ministères et les organismes fédéraux doivent coordonner leurs activités pour mettre en œuvre les traités en temps opportun et de façon diligente.

7. Le Canada reconnaît que la réconciliation suppose que soit justifiée toute atteinte aux droits prévus à l'article 35.

Le Canada reconnaît qu'il doit se justifier de toute décision portant préjudice aux droits ancestraux à la lumière des normes établies par les tribunaux canadiens et qu'il doit agir de manière à préserver l'honneur de la Couronne et à respecter l'objectif de la réconciliation.

8. Le Canada reconnaît que la réconciliation peut mener à la prospérité économique.

La réconciliation favorise un climat propice au développement des ressources et de l'économie pouvant profiter à tous les Canadiens et rapprocher les droits des Autochtones ainsi que les intérêts de la société en général.

Les ententes en matière de réconciliation peuvent permettre aux Autochtones d'avoir un accès équitable et continu aux terres et aux ressources pour appuyer leur économie traditionnelle et partager la richesse tirée de ces terres et ressources dans le cadre de l'économie canadienne dans son ensemble.

9. Le Canada reconnaît l'importance de travailler conjointement avec les groupes autochtones à l'établissement de processus rapides et efficaces de négociation de traités modernes et d'autres arrangements constructifs concernant les droits prévus à l'article 35.

Les traités modernes ont été et continuent d'être le principal outil par lequel les peuples autochtones et la Couronne conçoivent des cadres de réconciliation convenus mutuellement. Les parties qui participent aux négociations peuvent toutefois avoir des positions divergentes quant à la nature, à la portée et au lieu d'application des droits ancestraux dans un contexte particulier.

Les traités modernes peuvent constituer un cadre durable pour des relations continues qui sont protégées par la Constitution.

Durant les négociations des traités modernes, d'autres arrangements constructifs peuvent être envisagés, y compris, mais sans s'y limiter, des mesures provisoires, des mesures relatives aux traités et des traités progressifs, qui favorisent les relations coopératives, la capacité des Autochtones de mettre en œuvre des traités modernes, ainsi que la prévisibilité et la clarté en matière de gestion des terres et des ressources.

Il est reconnu qu'il existe des différences quant à la manière dont les traités modernes sont négociés dans tout le Canada, car il faut tenir compte de la diversité régionale, des points de vue des Autochtones et des intérêts des gouvernements provinciaux et territoriaux.

10. Le Canada reconnaît que la réconciliation est un processus continu qui s'inscrit dans le contexte de l'évolution des relations entre la Couronne et les Autochtones.

Le Canada reconnaît que les processus de réconciliation, y compris les processus de négociation et de mise en œuvre de traités, d'ententes hors traités et d'autres arrangements constructifs, devront être modifiés au fil du temps dans le contexte des relations entre la Couronne et les Autochtones.

Les traités modernes doivent pouvoir changer avec le temps et assurer une prévisibilité pour l'avenir quant à la façon dont les dispositions peuvent être modifiées et dans quelles circonstances.

Les questions qui doivent s'adapter aux changements peuvent être prévues dans d'autres ententes hors traités.

SECTION 1 : APERÇU

Objectifs des négociations

Le Canada demeure résolu à négocier afin de traiter des droits ancestraux prévus à l'article 35; il vise à conclure des ententes justes et équitables et à assurer une conciliation durable des droits et des intérêts.

Les traités sont les arrangements les plus complets pouvant traiter des droits prévus à l'article 35. Ils permettent d'établir un cadre de réconciliation durable sur lequel se sont entendues toutes les parties et de favoriser des relations continues entre la Couronne et les peuples autochtones. Les droits établis dans les traités sont précis et protégés sur le plan constitutionnel, donc :

- Les traités offrent une certitude durable quant aux droits respectifs de propriété, d'utilisation et de gestion des terres et des ressources des parties grâce à un règlement équitable et durable des revendications territoriales des Autochtones;
- Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale dans les traités autorisent les collectivités autochtones à gouverner leurs propres affaires de manière claire et prévisible afin de faciliter les relations intergouvernementales et l'application des lois.

Le Canada reconnaît que ce ne sont pas tous les groupes autochtones qui sont capables de négocier un traité ou qui le désirent. La réconciliation peut inclure d'autres formes d'ententes et d'arrangements. Parmi les exemples d'arrangements possibles avec les groupes ne faisant pas partie du processus de négociation des traités, mentionnons les protocoles de consultation, les ententes relatives à des programmes de pêche, ainsi que d'autres dispositions qui assurent la gestion des droits ancestraux prévus à l'article 35. Ces arrangements peuvent être une façon efficace de traiter des droits ancestraux prévus à l'article 35 avant la signature d'un traité ou à titre de solution de rechange à un traité.

Les ententes visant à traiter des droits ancestraux prévus à l'article 35 seront négociées dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1982* et confirmeront l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux gouvernements autochtones. Ces ententes doivent être équitables pour les peuples autochtones et tous les Canadiens.

La participation des gouvernements provinciaux et territoriaux dans la négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et des ententes hors traités, dans les domaines qui sont de leur ressort, est essentielle dans le cas de toutes ces négociations.

Le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que les droits ancestraux et issus de traités reconnus et confirmés par l'article 35 « sont garantis également aux personnes des deux sexes ». Cette garantie est respectée par le Canada dans le cas de la négociation et de la mise en œuvre des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et des ententes hors traités.

Les intérêts du public et des tiers seront respectés dans la négociation des ententes et des arrangements, et les ententes créeront un équilibre entre les droits et les intérêts de toutes les parties concernées.

SECTION 2 : PORTÉE DES NÉGOCIATIONS

Négociation des traités sur les terres et des ressources

Les traités négociés traitant de façon globale des terres et des ressources peuvent inclure les questions suivantes dans le cadre de l'accord définitif :

a) Certitude
b) Certitude concernant les droits autres que fonciers
c) Approches progressives à l'égard de la négociation des traités
d) Terres
e) Terres visées par un traité
f) Territoires partagés et chevauchement des revendications
g) Revendications transfrontalières
h) Zones extracôtières
i) Faune
j) Droits tréfonciers
k) Partage des recettes de l'exploitation des ressources
l) Gestion de l'environnement
m) Transfert de capitaux
n) Gestion des actifs obtenus dans le cadre des règlements
o) Programmes
p) Questions fiscales
q) Bénéficiaires des traités
r) Règlement des différends

a) Certitude

Le concept de certitude relativement aux terres et des ressources est au cœur de la négociation des traités, qui fournit un cadre respectueux pour la réconciliation.

Les perspectives des parties aux négociations diffèrent souvent en ce qui concerne l'emplacement, la nature et la portée des droits prévus à l'article 35 que détient et peut exercer un groupe autochtone.

Le Canada cherche à atteindre la certitude au sujet des revendications de droits ancestraux non réglées, à l'égard des terres et des ressources ainsi que d'autres droits abordés dans le traité, en négociant des accords qui concilient avec respect les droits des Autochtones et les droits des autres Canadiens. Plus les négociateurs précisent dans le détail les modalités de la nouvelle relation issue du traité en fonction de droits et d'obligations clairement définis pour les parties, plus la certitude sera grande pour les générations futures.

Cette réconciliation permet de continuer de respecter les droits ancestraux existants prévus à l'article 35 et d'assurer leur coexistence avec les nouveaux droits issus de traités après la signature de ceux-ci, d'une manière efficace sur le plan juridique, car elle soutient la capacité des parties de s'appuyer sur l'accord négocié.

À cette fin, un élément clé obtenu lors des négociations des traités est la certitude ou la technique de réconciliation juridique. Cette technique concilie la coexistence des droits ancestraux reconnus par l'article 35 et des droits issus des traités en permettant le maintien des droits ancestraux existants du groupe prévus à l'article 35, tout en assurant, dans la mesure où les droits permanents ne sont pas conformes au traité, qu'ils ne peuvent servir à nuire à l'entente convenue entre les parties.

Les traités engloberont des processus clairs pour modifier ces ententes, assurant une prévisibilité quant à la façon de modifier les dispositions applicables, et dans quelles circonstances.

b) Certitude concernant les droits autres que fonciers

En plus des dispositions liées aux terres et aux ressources, les traités peuvent aussi inclure des dispositions sur l'autonomie gouvernementale et autres sujets, qui peuvent englober une variété de droits autres que fonciers, tels que la compétence en matière de questions internes et faisant partie intégrante de la collectivité autochtone (p. ex. l'éducation) comme les questions culturelles ou autres. Le Canada recherche la certitude au sujet des droits autres que fonciers dans le traité. Il soutient les options permettant d'assurer la certitude quant au respect des droits ancestraux autres que fonciers qui ne sont pas prévus dans le traité grâce à un processus visant à ajouter dans le traité des droits autres que fonciers (lorsque les parties s'entendent).

c) Approches progressives à l'égard de la négociation des traités

Les approches progressives pour traiter des droits prévus à l'article 35 constituent un outil utile en vue de conclure un traité ou de répondre aux intérêts des parties à l'égard des droits visés par l'article 35 dans les situations où la conclusion d'un traité global est très éloignée. Le Canada peut conclure des traités progressifs qui peuvent être tripartites avec la province ou le territoire et le groupe autochtone, ou bilatéraux, avec le groupe autochtone et le Canada dans les domaines d'intérêt fédéral.

Voici les possibilités que présentent les approches progressives : tenir compte des intérêts autochtones lorsque les négociations sont en cours; promouvoir les relations de coopération pendant la négociation du traité avant la conclusion de l'accord définitif; éliminer les obstacles à l'avancement des négociations; assurer la mise en œuvre de certains éléments négociés du traité faisant l'objet de négociations avant la conclusion du traité définitif et global, et aider à préparer les parties autochtones à mettre en œuvre les traités. Ces accords peuvent être envisagés à toutes les étapes du processus de négociation des traités.

d) Terres

Les traités établiront clairement la zone géographique, à l'extérieur des terres visées par des traités, où les droits conférés par traité peuvent être exercés.

e) Terres visées par un traité

Les terres visées par un traité et sélectionnées par les parties autochtones pour une utilisation continue doivent être des terres ancestrales qui sont utilisées ou occupées au moment des

négociations. Les traités peuvent reconnaître que la propriété des terres visées par un traité est liée à la présence historique de la partie autochtone dans les limites du territoire traditionnel revendiqué.

Les traités fourniront aux parties autochtones l'assurance d'un titre sur les terres visées par un traité. Ils incluront des protections limitant l'expropriation ou la saisie des terres visées. Les terres visées par un traité donnent au groupe autochtone la capacité d'exploiter pleinement le potentiel économique des terres s'il le désire.

Les accords renfermeront des dispositions destinées à permettre l'accès du public aux terres choisies, ainsi que le droit de passage, pour des fins publiques nécessaires. On doit aussi prévoir des droits d'accès aux routes de transport se trouvant dans une région faisant l'objet d'un règlement ou la traversant.

Les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale comprises dans les traités établissent que les terres visées et leurs citoyens relèvent de la compétence des gouvernements autochtones et fournissent des précisions concernant l'application des lois autochtones, fédérales, provinciales ou territoriales sur les terres visées.

f) Territoires partagés et chevauchement des revendications

On parle de questions de chevauchement et de territoires partagés lorsque plus d'un groupe autochtone possède des droits ancestraux ou issus de traités potentiels ou établis dans une même zone géographique.

Des questions de chevauchement et de territoires partagés non réglées peuvent nuire à la fois au processus de réconciliation entre le Canada et les groupes autochtones et aux relations entre les groupes autochtones. Le règlement des chevauchements est d'un intérêt capital pour toutes les parties aux négociations.

Les groupes autochtones sont les mieux placés pour régler entre eux les différends concernant les chevauchements et le partage du territoire. Lorsqu'une zone géographique fait l'objet de revendications concurrentes, le Canada peut envisager des options avant la signature du traité définitif qui soutiennent la réconciliation des droits prévus à l'article 35 et encouragent les groupes autochtones à régler le différend. Le Canada continue de soutenir les efforts des groupes autochtones à résoudre les conflits en matière de partage du territoire. Tout au long du processus de négociation des traités, il consultera les groupes autochtones là où la signature d'un traité pourrait y avoir des effets négatifs sur les droits revendiqués ou établis en vertu de l'article 35.

g) Revendications transfrontalières

Lorsqu'un groupe autochtone utilise actuellement les ressources d'une province ou d'un territoire autres que celles où est située sa communauté, les avantages offerts au groupe à l'extérieur de sa province ou de son territoire de résidence seront déterminés à l'issue de négociations avec la province ou le territoire concernés et de consultation avec tout autre groupe autochtone ayant des revendications concurrentes ou des questions de partage du territoire.

h) Zones extracôtières

Dans bien des cas, les zones traditionnellement utilisées par les groupes autochtones dans le cadre de leur mode de vie traditionnel comportent des zones extracôtières. Dans de tels cas, des négociations concernant les droits de récolte dans les zones extracôtières seront menées, dans la mesure du possible, conformément aux mêmes principes que ceux qui s'appliquent pour les terres. La participation des Autochtones aux régimes de gestion environnementale et aux arrangements sur le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources peut également faire l'objet de négociations pour ce qui est des zones extracôtières.

i) Faune

L'importance économique, sociale et culturelle que revêtent la chasse, la pêche et le piégeage pour de nombreuses collectivités autochtones est reconnue par le gouvernement fédéral. Les ententes peuvent donc prévoir, pour les bénéficiaires, des droits préférentiels d'exploitation de la faune. Les bénéficiaires des ententes peuvent exercer des droits exclusifs d'exploitation de la faune sur des terres qu'ils auront choisies, ou encore, des droits préférentiels en ce qui concerne des espèces données dans des régions précises ou sur toutes les terres visées par le règlement. Dans tous les cas, les ententes définiront clairement les conditions d'accès des bénéficiaires aux ressources fauniques.

À moins que des dispositions contraires ne soient énoncées dans les ententes, les bénéficiaires seront régis par les lois d'application générale ayant trait aux activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi qu'aux mesures de conservation de l'environnement et de sauvegarde de la sécurité du public.

j) Droits tréfonciers

Les ressources du sous-sol peuvent être de compétence fédérale ou provinciale. Dans les régions relevant du gouvernement fédéral, on peut accorder, dans l'entente, des droits tréfonciers dans certaines terres de la Couronne et dans les terres conservées par les bénéficiaires dans le cadre d'un règlement.

La détention de tels droits par les Autochtones dans les régions avoisinant les collectivités ou dans les zones cruciales d'habitat de la faune constituerait une mesure de protection qui permettrait d'éviter des conflits concernant l'utilisation des terres. Dans des circonstances propices, de tels droits tréfonciers pourraient aussi offrir aux bénéficiaires des possibilités et des stimulants pour les amener à participer aux avantages offerts par l'exploitation des ressources et à en profiter.

Les détenteurs de droits tréfonciers doivent avoir accès aux terres visées par les règlements, lorsque cela est nécessaire à des fins d'exploration, de développement et de production des ressources. L'exercice de ce droit sera assujetti au versement d'indemnités justes, déterminées en temps opportun au moyen de négociations ou d'arbitrage.

k) Partage des recettes de l'exploitation des ressources

Lorsque le gouvernement fédéral détient la responsabilité liée aux ressources naturelles, il est prêt à négocier avec les groupes autochtones des ententes de partage des recettes d'exploitation des ressources. Ces dispositions prendraient la forme d'un pourcentage des redevances fédérales provenant de l'extraction de ressources dans les terres visées par le règlement, y compris dans les zones extracôtières.

Quand le gouvernement fédéral détient la responsabilité, les ententes de partage des recettes ne comporteront pas de droits de propriété des ressources, et n'entraîneront pas l'établissement de conseils conjoints de gestion pour administrer les ressources du sous-sol marin et terrestre. En outre, le gouvernement fédéral demeurera responsable des mécanismes liés aux recettes provenant de l'exploitation des ressources et il devra conserver la possibilité de rajuster le régime fiscal.

Le partage des recettes de l'exploitation des ressources peut être assujetti à des limites, à savoir :

- soit une limite absolue en argent;
- soit une limite de temps d'au moins 50 ans, à partir du premier paiement de la part prévue des redevances (cette disposition pouvant faire l'objet d'une nouvelle négociation);
- soit un pourcentage décroissant applicable aux redevances fédérales, le cas échéant.

Toute négociation ou tout arrangement entre les gouvernements fédéral et territoriaux à propos de la possibilité de partager les recettes d'exploitation des ressources doivent respecter les ententes faites à ce sujet et conclues dans le cadre d'un accord. Le gouvernement fédéral se chargera de consulter les groupes autochtones touchés sur les répercussions qu'auraient sur les revendications non résolues des arrangements possibles entre les gouvernements fédéral et territoriaux, relativement aux recettes découlant de l'exploitation des ressources.

l) Gestion de l'environnement

Les traités reconnaîtront les intérêts particuliers des Autochtones à l'égard des questions environnementales, tout particulièrement en ce qui concerne la gestion de la faune et l'utilisation de l'eau et des terres. L'apport des Autochtones dans ce domaine pourrait être assuré par leur participation aux comités et aux conseils consultatifs ou à d'autres organismes semblables, ou encore aux mécanismes gouvernementaux de prise de décisions. De telles dispositions doivent reconnaître que le gouvernement a l'obligation prioritaire de protéger les intérêts de tous les utilisateurs, d'assurer la conservation des ressources, de respecter les ententes internationales et de gérer les ressources renouvelables relevant de sa compétence.

m) Transfert de capitaux

L'indemnité monétaire d'un accord peut se présenter sous différentes formes de transferts de capitaux, notamment en fonds, en partage des recettes de l'exploitation des ressources et en obligations d'État.

Le montant doit être clairement défini dans le traité. Le montant du transfert de capitaux peut être rajusté en fonction des autres dispositions négociées dans les traités. Par exemple, le montant du transfert de capitaux sera réduit selon les dispositions des ententes concernant le partage des recettes de l'exploitation des ressources. On déduira des sommes prévues dans l'entente définitive toute dette due par les groupes autochtones à la Couronne fédérale.

n) Gestion des actifs obtenus dans le cadre des règlements

Des gouvernements autochtones ainsi que des structures d'entreprise établies dans les traités doivent être créées par les groupes autochtones de façon à sauvegarder et à faire fructifier les éléments d'actif fournis en vertu d'un traité, en utilisant des bonnes méthodes de gestion et en permettant le contrôle démocratique de la gestion par les bénéficiaires.

o) Programmes

Les bénéficiaires des traités conserveront leur admissibilité aux programmes offerts par le gouvernement, sauf si un champ de compétence, une autorité ou un programme a été pris en charge par le gouvernement autochtone en vertu d'un traité. Les avantages reçus dans le cadre de tels programmes seront déterminés selon des critères d'application générale.

p) Questions fiscales

Indemnité et terres

L'indemnité monétaires à verser en vertu d'un accord seront considérés comme des transferts de capitaux et seront exemptées d'impôt. Toutefois, les revenus dérivés de ces indemnités seront assujettis aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. D'autres éléments du transfert de capitaux d'un traité, tels que le partage des recettes de l'exploitation des ressources, seront assujettis aux dispositions des lois et pratiques courantes en matière d'imposition.

Les terres ne comportant pas d'améliorations peuvent être exemptées d'impôt foncier, sauf en ce qui concerne les services municipaux.

Pouvoirs d'imposition et traitement fiscal

Les pouvoirs d'imposition et le traitement fiscal des gouvernements autochtones ainsi que le traitement fiscal de leurs institutions et de leurs citoyens sont abordés dans le contexte des négociations sur l'autonomie gouvernementale conformément à la *Politique sur le droit inhérent*, en 1995.

q) Bénéficiaires des traités

Les bénéficiaires des traités doivent être des citoyens canadiens d'ascendance autochtone et en provenance de la région visée par le règlement, ou leurs descendants, ou encore d'autres personnes telles que déterminées selon des critères mutuellement convenus. Durant les négociations, les personnes peuvent passer d'un processus de négociation à un autre, mais, en dernier ressort, les bénéficiaires ne peuvent participer à plus d'un traité ni en tirer parti.

Les traités peuvent prévoir le transfert des bénéficiaires entre les traités après leur entrée en vigueur.

La définition de bénéficiaires ne doit pas modifier le statut officiel des personnes visées en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

r) Règlement des différends

Les traités engloberont des processus de règlement des conflits ou des différends en respectant l'interprétation, l'application ou la mise en œuvre de l'accord. Le règlement des différends respectera normalement une approche par étape en englobant les négociations de collaboration, la facilitation ou la médiation ainsi que l'arbitrage. Le recours à l'arbitrage nécessite le consentement de toutes les parties au différend sur des questions ne se limitant pas à la détermination du fait en question ou des enjeux techniques à moins d'avis contraire dans le traité.

Négociations sur l'autonomie gouvernementale

En 1995, le gouvernement du Canada a reconnu le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à titre de droit ancestral au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le cadre de la politique du Canada relativement à la mise en œuvre du droit inhérent de l'autonomie gouvernementale est énoncé dans le document de 1995 intitulé *Guide de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale – L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*. Ce document se nomme communément la *Politique sur le droit inhérent*, en 1995.

La *Politique sur le droit inhérent*, en 1995 dresse une approche de négociation d'accords pratiques sur l'autonomie gouvernementale qui s'inscrivent dans le cadre de la Constitution canadienne. Dans la portée des négociations aux termes de cette politique, on reconnaît les structures d'un gouvernement autochtone; le champ de compétence ou les pouvoirs de faire des lois; la prestation de programmes et de services; les relations financières et les processus de mise en œuvre.

Négociation des ententes hors traités

La négociation de traités fait partie des diverses approches qui existent pour traiter des droits ancestraux prévus à l'article 35. Toutefois, ce ne sont pas tous les groupes autochtones qui désirent négocier un traité. La réconciliation comprend d'autres formes d'arrangements.

Les approches sans recours aux traités peuvent être une façon efficace de traiter des droits ancestraux reconnus par l'article 35. Le Canada soutient la négociation d'ententes bilatérales dans les domaines de responsabilité fédérale, y compris les questions liées aux pêches et au milieu marin, l'exploitation extracôtière et/ou les ententes tripartites avec les provinces et les territoires concernant les intérêts économiques et stratégiques découlant de la stabilité et de la prévisibilité en matière de terres et de ressources.

Dans les domaines de compétence fédérale, le Canada peut négocier des ententes hors traités conformément à ses mandats de négociation des traités et la *Politique sur le droit inhérent*, en 1995. La négociation des ces ententes s'adresse aux groupes autochtones ayant des revendications de droits ancestraux non réglées, qu'ils soient ou non engagés dans le processus de négociation de traités. La participation du Canada à des négociations d'ententes hors traités commencera dès qu'il aura reçu une proposition et qu'il l'aura approuvée.

Regroupement des groupes autochtones

Le Canada continue d'encourager les approches globales dans la négociation des traités, des accords sur l'autonomie gouvernementale et des ententes hors traités. Il estime que le regroupement est une façon efficace et rentable de gérer les ressources et d'assurer la gouvernance.

Intérêts du public et des tiers

Lorsqu'il négocie les droits des peuples autochtones dans les traités, le gouvernement du Canada n'a pas l'intention de porter préjudice aux droits existants des autres personnes. Les intérêts du public et des tiers seront respectés dans la négociation des règlements des revendications et, dans les cas où ils seront touchés, on prendra des mesures équitables. Il faut prévoir des dispositions en vue de protéger d'une part, les droits actuels des non-Autochtones utilisant à des fins de subsistance des terres visées par une revendication, et d'autre part, le droit du public de s'adonner à des loisirs ainsi qu'à la chasse et à la pêche sur des terres de la Couronne, moyennant le respect des lois d'application générale.

On veillera à ce que le public soit informé sur la situation générale et l'avancement des négociations. En outre, le mandat des négociateurs fédéraux consistera entre autres à maintenir des communications efficaces et appropriées avec les tiers dont les intérêts sont liés directement aux questions visées par les négociations.

SECTION 3 – Processus et procédures de négociation des traités

Le processus de négociation des traités à l'extérieur de la Colombie-Britannique

La présente section énonce les procédures générales pour l'enclenchement et la conduite de négociations de revendications territoriales globales **à l'extérieur** de la Colombie-Britannique.

Énoncé de la revendication

Pour enclencher le processus, le groupe autochtone prépare un énoncé de sa revendication, accompagné de pièces à l'appui. L'énoncé de la revendication doit comporter les éléments suivants :

- une déclaration selon laquelle le groupe autochtone n'a jamais signé de traité;
- une déclaration bien documentée indiquant que le groupe autochtone a utilisé et occupé traditionnellement les terres en question et que cette utilisation et cette occupation se poursuivent toujours;
- une description de l'endroit où se trouvent les terres en cause et des dimensions de celles-ci, accompagnée d'une carte qui en trace les limites approximatives;
- des données sur le groupe autochtone, notamment le nom des bandes, des tribus ou des collectivités au nom desquelles la revendication est présentée, l'appartenance linguistique et culturelle du groupe et le nombre approximatif de personnes qu'il comprend.

Acceptation de la revendication

Après qu'il aura reçu l'énoncé de la revendication, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien examinera la requête accompagnée des pièces à l'appui, et demandera au ministre de la Justice de le conseiller au sujet de l'acceptabilité de la revendication selon des critères juridiques. Il indiquera au groupe autochtone dans les douze mois suivant la réception de l'énoncé, si la revendication est acceptée ou si elle est refusée. Dans ce dernier cas, il en communiquera par écrit les motifs au groupe autochtone.

Négociations préliminaires

On entreprendra des négociations en vue de l'élaboration d'une entente-cadre lorsque le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien jugera que les chances de succès des négociations sont fortes, que le règlement des revendications portant sur la région en question est prioritaire et que la province ou le territoire est disposé à y participer activement, au besoin. Les négociations ne seront menées qu'avec des groupes dûment mandatés, à la satisfaction du ministre, par le groupe autochtone qu'ils représentent.

Les négociateurs principaux du gouvernement fédéral, recrutés à l'intérieur ou à l'extérieur de la fonction publique, seront nommés par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien et le gouvernement fédéral leur conférera des mandats initiaux de négociation. Des pourparlers bilatéraux seront tenus avec la province ou le territoire intéressé, au sujet de sa participation aux négociations.

Entente-cadre

On négociera une entente-cadre qui servira à déterminer le processus et la portée des négociations, les sujets à traiter et les paramètres à respecter. Le document portera aussi sur la certitude concernant les terres et les ressources, l'autonomie gouvernementale ainsi que le calendrier des négociations.

L'entente-cadre, de même que toute modification importante qu'on entend y apporter, seront présentées au gouvernement fédéral pour étude et approbation.

Entente de principe

L'entente de principe juridiquement non contraignante devra être approuvée par le groupe autochtone, au moyen d'une résolution adoptée en assemblée ou d'une résolution du conseil de bande.

L'entente de principe sera également présentée au gouvernement fédéral pour étude et approbation.

Accord définitif

L'accord définitif devra recevoir l'approbation du gouvernement fédéral et devra être ratifié officiellement par les groupes autochtones.

Il faudra adopter des lois pour donner effet aux accords convenus.

Tel qu'il est énoncé dans la *Politique sur le droit inhérent*, en 1995, le Canada exigera la preuve que les accords négociés ont été ratifiés par le groupe autochtone concerné. Le mécanisme de ratification devra également se conformer aux exigences prévues par la loi en ce qui concerne le transfert des éléments d'actif.

Le processus des traités de la Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le processus de négociation des traités est semblable à celui employé ailleurs au Canada. En 1990, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, de concert avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique, ont mis sur pied un groupe de travail sur les revendications afin de déterminer comment on pourrait amorcer les négociations pour les traités en Colombie-Britannique et quelle en serait la portée. Ce groupe de travail a formulé 19 recommandations et suggéré un processus en six étapes pour la négociation de traités modernes avec une commission des traités indépendante de la Colombie-Britannique afin de superviser et de faciliter le processus. Une entente tripartite a été conclue en 1992; les commissaires de traités ont été nommés pour la première fois en avril 1993; et le processus lié aux traités a été inauguré en décembre 1993.

Le processus lié aux traités s'inscrit dans un cadre de négociation en six étapes entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les Premières Nations participantes :

- Étape 1 : Déclaration d'intention de négocier
- Étape 2 : Préparation à négocier
- Étape 3 : Négociation d'une entente-cadre
- Étape 4 : Négociation d'une entente de principe
- Étape 5 : Négociation en vue de conclure un traité
- Étape 6 : Mise en œuvre du traité

La principale différence, entre le processus de négociation des traités employé à l'extérieur de la Colombie-Britannique et celui employé dans cette province, est qu'il est accessible à l'ensemble des Premières Nations de la Colombie-Britannique sans qu'elles aient à présenter de déclaration sur les revendications et du matériel de référence ou que les revendications fassent l'objet d'un examen ou d'une acceptation du gouvernement. La Commission des traités de la Colombie-Britannique accepte la présence des Premières Nations au processus de négociation des traités en se fondant sur leurs revendications non réglées concernant les droits ancestraux prévus à l'article 35; elle alloue un financement de soutien à la négociation des traités et surveille l'avancement des négociations.

Mise en œuvre

Chaque entente définitive doit être accompagnée d'un plan de mise en œuvre qui précise comment les obligations prévues dans les ententes seront remplies. Le plan de mise en œuvre permet d'assurer que les divers éléments des ententes seront mis en œuvre de manière efficace et opportune.

La *Politique sur le droit inhérent,* 1995, répond aux exigences des plans de mise en œuvre et des accords financiers lorsque l'autonomie gouvernementale est prévue dans les ententes sur les revendications territoriales globales.

Pour plus d'information sur la mise en oeuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernmentale:
https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100032284/1100100032286

Comité directeur fédéral

Le travail du comité composé des sous-ministres adjoints des organismes et des ministères fédéraux les plus engagés dans les négociations des revendications se poursuivra. Ce comité étudie le processus et les mandats de négociation, ainsi que les ententes-cadres, les ententes de principe et les accords définitifs, et offre des conseils aux ministres concernés.

Le comité fait examiner régulièrement par des membres de la haute direction les priorités des traités, négocie les stratégies, ainsi que les questions relatives aux opérations et aux politiques, tout en conservant une vue d'ensemble des activités à l'échelle du gouvernement fédéral liées aux négociations. Enfin, il élabore des politiques et donne des conseils, surveille les progrès et

facilite la participation de tous les ministères et organismes fédéraux comme l'exigent les processus de négociation.

Glossaire

Autonomie gouvernementale autochtone - Forme de un gouvernement conçu, établi et administré par des Autochtones conformément à la Constitution canadienne, au moyen de négociations menées avec le gouvernement du Canada et, le cas échéant, avec le gouvernement provincial en cause.

Droits ancestraux - Droits ancestraux incluent les pratiques, les traditions et coutumes intégrante de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit, et qui existaient avant le contact avec les Européens. Les droits ancestraux peuvent aussi inclure les titres autochtones, c'est-à-dire des intérêts autochtones sur des terres fondés sur une utilisation et une occupation de longue date par certains peuples autochtones d'aujourd'hui.

Peuples autochtones - Les peuples autochtones sont les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, les Autochtones sont répartis en trois groupes distincts : les Indiens, les Inuits et les Métis, qui se distinguent par leur patrimoine, leurs langues, leurs pratiques culturelles et leurs croyances spirituelles uniques.

Première Nation signataire d'un traité - Première nation qui a signé un traité avec la Couronne.

Fournissez-nous vos commentaires

Le gouvernement du Canada continuera à engager ses partenaires autochtones à travers le Canada pour obtenir des résultats tangibles et durables pour que les communautés autochtones soient bien positionnés pour participer pleinement à une économie canadienne forte.

Le Canada croit que la sensibilisation du public contribue à améliorer la compréhension de l'article 35 et les occasions économiques rendues possibles par les traités modernes.

Le Ministre des Affaires autochtones et développement du nord Canada a nommé M. Eyford à titre de représentant ministériel spécial chargé de la mobilisation des groupes autochtones et des principaux intervenants en fonction de ce que vous venez de lire. Nous pouvons vous offrir de plus amples renseignements. M. Eyford est impatient de recevoir les réactions et commentaires de tous les parties intéressées, pour aider à finaliser la politique renouvelée.

Vous pouvez visiter le site internet d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour plus d'information et pour nous faire parvenir vos commentaires et réactions sur la politique renouvelée, vous avez diverses options en ligne : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/article35 ou vous pouvez écrire au représentant ministériel spécial, M. Douglas Eyford à:

Direction générale de l'élaboration et coordination des politiques
Secteur des traités et du gouvernement autochtone
Affaires autochtones et développement du Nord Canada
10, rue Wellington, 8e étage
Gatineau (Québec) K1A 0H4